

MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 25 - No. 2 - 2010



LOS EFECTOS SOCIALES DEL *CONSENSO DE WASHINGTON*



Konrad
Adenauer
Stiftung
Fundación Konrad Adenauer

2

SERIE: Economía

UN MOMENTO, POR FAVOR



Para un mejor entendimiento de los retos económicos y sociales de los países de América Latina, incluido Guatemala, en las décadas setenta y ochenta, relacionado con la formulación y aplicación de políticas del Consenso de Washington, que sugería reformas a diversos componentes de la política pública, en este número de MOMENTO presentamos una síntesis del tema expuesto por el Lic. Lizardo Sosa L., Presidente de la Junta Directiva de ASIES, en la sesión del Foro organizado por la Fundación Esquipulas, sobre “Los efectos sociales de la aplicación del Consenso de Washington”.

Tal exposición se llevó a cabo dentro del panel “Desarrollo social versus crecimiento económico”, realizado en el Hotel Intercontinental, en la ciudad de Guatemala, en la tarde del 21 de abril de 2009.

Las primera formulación del llamado Consenso de Washington que se debe a John Williamson, data de 1990 e incluye las siguientes sugerencias de política: 1. disciplina presupuestaria; 2. cambios en las prioridades del gasto público; 3. reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; 4. liberalización financiera especialmente de los tipos de interés; 5. búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6. liberalización comercial; 7. apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8. privatizaciones; 9. desregulaciones; 10. garantía de los derechos de propiedad.

En su alocución el autor se refiere a asuntos puntuales sobre nuestro país, como la aplicación de políticas del Consenso de Washington en Guatemala, que seguramente contribuirán al conocimiento de la historia de la economía nacional.

MOMENTO

Año 25 No. 2 - 2010

DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

Lizardo Sosa López

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 23322002, 23310814
23347178 y 23347179
Fax: 23602259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

LOS EFECTOS SOCIALES DEL CONSENSO DE WASHINGTON

INTRODUCCIÓN

En primer término me parece oportuno formular algunas consideraciones conceptuales previas:

- Un conjunto de diez sugerencias* acerca de políticas macroeconómicas, más conocido como “el Consenso de Washington” fue finalmente planteado en 1990. Estas sugerencias contenían reformas a diversos componentes de la política macroeconómica consideradas más apropiadas para superar las múltiples dificultades confrontadas durante los años setenta y ochenta, encaminadas a sustentar una política macroeconómica, responsable por parte de las instituciones estatales a cargo de su formulación y ejecución. Al listado de sugerencias les faltó la referencia por lo menos de tres componentes de significativa importancia: la construcción de Estado entendiéndolo como el marco

Esas sugerencias de política surgen de la evidencia empírica sobre los malos resultados de las políticas macroeconómicas en boga en prácticamente toda América Latina, desde finales de los setenta y durante buena parte de los años ochenta.

institucional y jurídico en el que se desenvuelven las actividades económicas, sociales y políticas de los ciudadanos y empresas; el diseño y aplicación de políticas positivas en el campo social para asegurar una política social positiva en beneficio de los más pobres a fin de superar el concepto del “derrame” y del “goteo” del bienestar que ha predominado en sectores neo-liberales; y el diseño y aplicación de políticas de competencia y de protección al consumidor a fin de superar el concepto de “espontaneidad automática” que supuestamente asegura las condiciones para el desarrollo y consolidación de un mercado libre y competitivo.

- Esas sugerencias de política surgen de la evidencia empírica sobre los malos resultados de las políticas macroeconómicas en boga en prácticamente toda América Latina, desde finales de los setenta y durante buena parte de los años ochenta, diseñadas en el marco conceptual de

* Enumeradas en la página anterior.

la estrategia para la sustitución de importaciones, con mercados nacionales cerrados y protegidos por altas barreras arancelarias y no arancelarias, y en aplicación de un intervencionismo de Estado en la pretendida dirección del funcionamiento del mercado.

Especialmente en los ochenta, la mayoría de los países intentaron aplicar diversas políticas individualizadas tendentes a resolver sus problemas macroeconómicos.

- Los países de América Latina sufrieron entonces diversos problemas en sus economías, entre ellos:

- inflaciones galopantes de tres y hasta cuatro dígitos, empobrecedoras de gruesos contingentes poblacionales;
- prevalencia de enormes déficit fiscales, uso indiscriminado de la emisión monetaria para financiar el gasto público;
- persistentes devaluaciones y comportamiento volátil del mercado;
- cambios repentinos de las monedas nacionales, en algunos países, varias veces; en otros, simplemente se decretó la borra de tres y cuatro ceros a la denominación del valor de la divisa internacional en términos de la

moneda nacional en turno, lo que originó frecuentemente fuertes volatilidades cambiarias, tipos de cambio de mil, veinte o treinta mil por uno, varias veces en un mismo país con denominaciones monetarias nacionales diferentes y sucesivas y de corta vida; Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, México, Nicaragua pueden citarse como casos concretos.

- Cabe recordar que en el transcurso de esos años, especialmente en los ochenta, la mayoría de los países intentaron aplicar diversas políticas individualizadas tendentes a resolver sus problemas macroeconómicos; lamentablemente en la práctica se siguieron conceptos equivocados y se aplicaron reformas tímidas e incompletas y carentes de convicción y firmeza.

ALGUNAS ANÉCDOTAS ACERCA DEL ESTILO PARA LAS DECISIONES DE POLÍTICA

Un par de anécdotas podrían ilustrar acerca del estilo en la toma de las decisiones de política económica:

- La primera hace referencia a la política monetaria en Perú en el transcurso del

primer gobierno presidido por el Presidente Alan García, pues la autoridad monetaria se ufanaba del hecho de que, con el fin de fomentar la producción agrícola, el Estado había intervenido en la fijación de las tasas de interés del

crédito para el sector agrícola, la que había sido fijada en un nivel menor que la tasa de interés que los bancos pagaban a las cuentas de ahorro. Pues bien, tal disposición no contribuyó al aumento de la producción del sector, pues los empresarios agrícolas grandes y pequeños, por supuesto que tomaban los créditos con tasas por debajo del mercado, pero inmediatamente trasladaban los recursos a sus cuentas de ahorro en los bancos, para ganarse el diferencial de tasa de interés sin correr mayor riesgo. La disposición no aumentó la producción pero sí distorsionó los precios financieros.

- La otra anécdota hace referencia a la forma como se resolvían en el Estado argentino los problemas de financiamiento del Estado ante las dificultades de caja en la ejecución presupuestaria, pues a la pregunta de cómo se daba solución a tales precariedades fiscales (en 1986-1987) el Ministro de Economía del régimen del

En Guatemala se sufrieron las consecuencias de la aplicación de políticas macroeconómicas irresponsables, motivada principalmente por la falta de visión de la dirigencia política acerca de los vientos de cambio de la globalización que iniciaba sus efectos en aquellos años.

Presidente Raúl Alfonsín rápidamente contestó que “únicamente se daban instrucciones al Banco Central para que colocara los recursos (emisión monetaria nueva) en las cuentas de la Hacienda Pública.

Tales realidades tienen que ver indudablemente con los fracasos macroeconómicos sufridos por estos dos países a tal grado que ambos salieron de sus responsabilidades en medio de un ambiente de inevitable crisis política, económica y social; similares circunstancias fueron sufridas por casi el resto de países de la región, que expandieron déficits, manipularon el mercado financiero, asumieron la dirección del tipo de cambio y generaron fuertes presiones inflacionarias con sus políticas monetarias expansivas. Fue entonces evidente que, en tales circunstancias, las sugerencias del Consenso de Washington persiguieran poner punto final a esas prácticas equivocadas, perjudiciales y empobrecedoras.

LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS DEL “CONSENSO DE WASHINGTON” EN GUATEMALA

- Desde finales de los años setenta y primeros de los ochenta, en Guatemala

se sufrieron las consecuencias de la aplicación de políticas macroeconómicas irresponsables, motivada principalmente por la falta de visión de la dirigencia política acerca de los vientos de cambio de la globalización que iniciaba sus efectos en aquellos años, pues se pretendió enfrentar la naciente globalización con las mismas viejas políticas.

- Hubo persistente afán de varios gobiernos (y lamentablemente de diversas expresiones de la clase política) de continuar con esa actitud irresponsable de cerrar los ojos a la evidencia, o quizás de ceder ante determinados grupos de interés a quienes convenía el desbarajuste de las decisiones macroeconómicas, o quien sabe si en algunos casos esos afanes perseguían y persiguen casi indecentemente sólo el propio interés de los grupos de turno en el poder, factores determinantes para persistir en la aplicación de políticas que, pretendiendo favorecer a sectores débiles, convirtieron la política macroeconómica en una especie de Robin Hood a la inversa, (es decir, de un Estado que no da a los pobres para dar a los ricos sino todo lo contrario,

Hubo persistente afán de varios gobiernos (y lamentablemente de diversas expresiones de la clase política) de continuar con esa actitud irresponsable de cerrar los ojos a la evidencia

que bien podría denominarse como “Hood Robin”);

- El panorama macroeconómico encontrado en 1986 por el Gobierno del Presidente Cerezo en el que tuvo el honor de participar, era complicado e impactante:
 - alto nivel del déficit fiscal.
 - alta incidencia de subsidios indirectos dentro de la política “social”, entre ellos, al precio de los combustibles (una política a la “Hood Robin”)
 - fuertes presiones inflacionarias derivadas del déficit y especialmente de su financiamiento con emisión monetaria;
 - existencia de tipos de cambio múltiples y subsidios cambiarios a pagos e importaciones “esenciales” (otra política a la Hood Robin)
 - alta dependencia de la ejecución presupuestaria del financiamiento inflacionario proveniente de crédito del Banco Central de la República;
 - pérdida del crédito internacional;
 - pérdida de las reservas monetarias internacionales hasta llegar a saldos

negativos;

- múltiples regulaciones y controles para el funcionamiento del mercado y de los precios (por ejemplo, una inoperante lista de precios tope a productos terminados e intermedios que en su versión publicada en el diario oficial medía 2 metros setenta de alto, a doble columna y a renglón cerrado) y la intervención del mercado de algunos productos, tales como el de los combustibles, el azúcar, los aceites vegetales comestibles, etc.);
- altos niveles arancelarios y múltiples y engorrosas barreras no arancelarias al comercio exterior en ambas vías;
- ausencia de un marco institucional a cargo de combinar los resultados de la política económica con objetivos de política social;
- En tales circunstancias, específicamente las de haber encontrado un verdadero desbarajuste macroeconómico, los gobiernos desde 1986 a la fecha, se han esforzado, de manera zigzagueante, en

Los gobiernos desde 1986 a la fecha, se han esforzado, de manera zigzagueante, en la aplicación de políticas que en el correr del tiempo (1989) se integraron como una especie de decálogo denominado "Consenso de Washington".

la aplicación de políticas que en el correr del tiempo (1989) se integraron como una especie de decálogo denominado "Consenso de Washington", pero que empezaron a intentarse desde los primeros días del Gobierno presidido por Vinicio Cerezo, tales como la reducción de los altos niveles arancelarios, búsqueda de la flexibilidad cambiaria aunque muy tímidamente, crédito cero de banca central al gobierno; liberación de importaciones prohibidas; desmantelamiento de los controles de precios; y otras, cuya aplicación lamentablemente distó de ser determinante y fue más bien zigzagueante y carente de convicción y voluntad política.

- Como puede apreciarse, estas medidas de "ajuste" no eran más que aquellas que obligadamente y a *motu proprio* los gobiernos debían aplicar para salir del atolladero en el que las políticas irresponsables de finales de los setenta e inicios de los ochenta habían dejado al país; la simpatía, respaldo y adopción de estas sugerencias por parte de las entidades internacionales encargadas del financiamiento al desarrollo, generaron la inexacta impresión de que el famoso "Consenso" era una especie

de receta cuya aplicación era exigida por estas entidades internacionales y por algunos gobiernos, a cambio de su asistencia financiera o de la ayuda bilateral.

Es pertinente señalar las variantes de la política cambiaria que obligaron al banco central a vender dólares más baratos de lo que le costaban.

- Lamentablemente, reitero, estas políticas se aplicaron no solo parcialmente, sino con poca convicción y dando tumbos de un lado a otro, de manera zigzagueante, por lo que los resultados también reflejan esa falta de convicción, expresada, por ejemplo, en:

- reiterativo y siempre fracasado intento de hacer sostenible el equilibrio de las finanzas públicas: se ha avanzado relativamente poco en el sentido que lo hubiera sugerido el Consenso de Washington pues, incluso a la fecha, ni se ha establecido un sistema tributario capaz de elevar substancial y sosteniblemente la recaudación de impuestos, ni se ha mejorado significativamente la calidad, pertinencia y transparencia del gasto público;
- se mejoró si, notablemente, en lo relativo a la política monetaria. Debe señalarse que el crédito cero al Gobierno y principalmente la

reforma constitucional que prohíbe el financiamiento del Banco Central al Gobierno fueron decisiones acertadas y beneficiosas, aunque muy poco comprendidas en

numerosos círculos políticos e intelectuales;

- se avanzó en lo relativo a la disciplina monetaria y en cuanto al marco legal que rige al Sistema de Banca Central;
- se avanzó con grandes dificultades en la política cambiaria, lamentablemente, después de dejar significativa huella Hood-Robinista: baste señalar la decisión de decretar el tipo de cambio preferencial del uno por uno al pago de la deuda externa pública y privada registrada en el Banco de Guatemala (Decreto 22-86) que generó cuantiosas pérdidas por varios miles de millones de quetzales, recursos que fluyeron a favor de los deudores de esa deuda que eran empresas y personas de sectores de alto ingreso dentro de la estructura social; igualmente es pertinente señalar las variantes de la política cambiaria que obligaron al banco central a vender dólares más

baratos de lo que le costaban, generando otros cientos de millones de pérdidas, a favor de sectores de alto ingreso, restando recursos a una verdadera política social que habría ido en beneficio de los sectores más pobres.

- se avanzó sostenidamente en la política de desgravación arancelaria, pero se mantuvieron barreras no arancelarias igualmente significativas en el marco de un proceso de integración centroamericana de mentalidad más proclive a la protección que a la apertura.

Debe si, señalarse con énfasis, la ausencia dramática en decisiones y políticas tendentes a la construcción de Estado; es decir, de un marco institucional y jurídico que permitiera promover una economía dinámica y su correspondiente política social en procura del bien común, como lo prescribe la Constitución y la mayoría de planteamientos ideológicos de los partidos políticos. Esto, a pesar de que en el transcurso del tiempo, son múltiples las organizaciones políticas que han expresado su intención de aplicar los

Son múltiples las organizaciones políticas que han expresado su intención de aplicar los principios, por ejemplo, de una “*economía social de mercado*”, como alternativa idónea para conjugar la eficiencia de la economía con la justicia social.

principios, por ejemplo, de una “*economía social de mercado*”, como alternativa idónea para conjugar la eficiencia de la economía con la justicia social.

LOS EFECTOS SOCIALES DE LA APLICACIÓN DEL “CONSENSO DE WASHINGTON”

Ahora bien, para atender finalmente el tema asignado a mi participación en esta actividad, voy a referirme al tema de los efectos sociales derivados de la aplicación del “*Consenso de Washington*”.

- En primer lugar, vale la pena preguntarse sobre los efectos sociales que habría tenido el mantenimiento de políticas macroeconómicas irresponsables. Resulta evidente que la situación

era prácticamente insostenible; que el aumento de la pobreza en la región y específicamente en Guatemala por causa de esas prácticas fue enorme; que los efectos sociales negativos que ya se habían generado en esa “*década perdida*” fueron responsabilidad del desbarajuste y no de las correcciones aplicadas; y que de no haberse intentado las reformas, estos efectos se habrían magnificado y habrían

generado consecuencias impensables; **es decir, los efectos sociales de no hacer nada, habrían sido altamente negativos.**

- En segundo lugar, debo indicar que mi apreciación sobre los efectos sociales de la aplicación del “*Consenso de Washington*” sería claramente diferenciada entre:

- una situación en la que las sugerencias de política se hubiesen aplicado integralmente y con determinación; y,
- otra, en la que tales sugerencias se hubieran aplicado de manera incompleta, sin determinación y sin voluntad política suficiente para ponerlas en práctica, que fue lamentablemente la real.

La política social debe partir de una buena política económica, sobre cuyas bases puede extenderse una política social compensatoria.

- En tal sentido, me sentiría cómodo al afirmar que los efectos sociales de una aplicación completa, determinante e integral, de las medidas del “*Consenso*” habrían sido altamente positivos socialmente, por la vía de hacer sostenibles los avances en el campo económico, los que habrían trasladado con gradual intensidad sus efectos positivos al ámbito de la política social.

No hay que olvidar que la política social debe partir de una buena política económica, sobre cuyas bases puede extenderse una política social compensatoria; es decir, no simplemente por goteo, que confía en el derrame del bienestar y en la eficiencia del libre mercado, sino dentro de una política social positiva por la que el Estado:

- Efectivamente toma recursos de los sectores de mayor ingreso por la vía de la política tributaria,
- al mismo tiempo, atiende las demandas de los de menor ingreso mediante una política social positiva que aplica programas y medidas solidarias, subsidiarias, temporales y directamente orientadas hacia los grupos sociales que se pretende beneficiar, digamos, actuando como si fuera un verdadero Robin Hood; y,
- Mediante una política positiva de estímulo al desarrollo del mercado libre, que no deja su desempeño librado al resultado espontáneo del libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda, sino que lo promueve decididamente mediante

políticas positivas de competencia y de protección al consumidor.

Estoy hablando específicamente de la política económica aplicada por los gobiernos alemanes desde el final de la II Guerra Mundial y aplicada exitosamente en América Latina, a partir de 1989 en Chile.

nutrición, asistencia social, infraestructura).

- Igualmente me sentiría cómodo al afirmar que los efectos sociales de una aplicación incompleta de las sugerencias del “*Consenso de Washington*”, carente de la suficiente voluntad política (que por cierto en Guatemala fue el caso) habrían sido indudablemente menos negativos que los que se hubiesen resultado de mantener el desbarajuste encontrado a inicios de 1985 y , dependiendo de la intensidad de su aplicación, podrían haber ejercido efectos positivos.

- Finalmente considero que los efectos **sociales negativos habrían dependido principalmente de:**

- la forma parcial en la que estas medidas se aplicaron;
- la manera titubeante y poco determinante con la que estas sugerencias se aplicaron y aún se siguen aplicando; y,
- la ausencia de un concepto correspondiente en el ámbito de la política social (educación, salud,

- el total y absoluto descuido del desarrollo del marco institucional, especialmente el relativo a promover y defender la competencia.

Lo que resulta penoso de no haberlo hecho mejor, es que esta falencia no puede atribuirse a falta de concepto o de conocimiento, pues los grupos dirigentes han tenido sobrado conocimiento de la aplicación, por ejemplo, de los principios de una “economía social de mercado” apropiados para sustentar una política económica y social con capacidad de conjugar la eficiencia productiva de la economía de mercado libre para suministrar bienes suficientes al consumo, con una política social a cargo de asegurar el bienestar común. Estoy hablando específicamente de la política económica aplicada por los gobiernos alemanes desde el final de la II Guerra Mundial y aplicada exitosamente en América Latina, a partir de 1989 en Chile, país en el que sus dirigentes democráticos (demócrata cristianos, socialistas y socialdemócratas) pudieron conjugar las estructuras de mercado heredadas de la dictadura militar, agregando sabiamente sobre la existencia de un mercado eficiente, los componentes

de una política social que ha redundado en el éxito que este hermano país exhibe actualmente.

De manera que a mi criterio, los efectos sociales del “*Consenso de Washington*” habrían sido diferentes si se hubiesen dado tres condiciones:

- Aplicación firme y determinante de las sugerencias de política
- Políticas positivas que construyan un marco jurídico institucional para promover y proteger al libre mercado y a la competencia
- Diseño y aplicación de una política efectiva de compensación social, subsidiaria y temporal.

Para finalizar permítanme leer un texto que aparece en la contraportada de un reciente

libro publicado por el Economista Sebastián Edwards acerca del futuro económico y social en América Latina; dice así:

“la mayoría de los países de la región requieren reformas institucionales que van más allá de las del Consenso de Washington para crecer a tasas aceleradas y lograr progreso económico y social. Solo aquellos países que tengan la audacia de modernizar sus instituciones, sistemas educativos, servicios públicos y políticas de protección al consumidor y de fomento a la competencia, saldrán adelante. Sólo en esas naciones se verán mejores niveles de vida, menor desigualdad y una reducción de la pobreza”.

¡Muchas gracias!



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO